



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Département fédéral de justice et police
Madame Simonetta Sommaruga
Conseillère fédérale
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Document PDF et Word à :
SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch
roman.bloechlinger@sem.admin.ch

Fribourg, le 13 mars 2018

Consultation sur la modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) et sur la révision totale de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE)

Madame la Conseillère fédérale,
Madame, Monsieur,

Par courrier du 1^{er} décembre 2017, vous nous avez consultés sur les objets cités en titre et nous vous en remercions.

Nous prenons positions comme suit.

1. Remarques préliminaires

De manière générale, et sous réserve des remarques détaillées ci-dessous, nous approuvons les principes introduits dans ces deux ordonnances et saluons les modifications visant à faciliter l'emploi des personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés. Cependant, nous tenons à formuler à titre introductif un certain nombre d'observations générales.

1.1. Absence du rôle de la société d'accueil

Les ordonnances OASA et OIE se réfèrent uniquement à la population étrangère et le principe « encourager et exiger » ne s'applique qu'aux migrant-e-s. Contrairement à la Loi fédérale sur les étrangers LEtr et à la Loi fédérale sur les étrangers et sur l'intégration LEI, la société d'accueil n'est pas prise en compte. Or, du point de vue de la politique d'intégration, il importe de porter une attention égale à la société d'accueil, étant donné que, sans l'apport de cette dernière, aucune intégration n'est possible.

1.2. Confusion entre structures ordinaires et intégration spécifique

Dans l'OIE, la mission des structures ordinaires se confond avec celle de l'intégration spécifique. Une séparation claire doit garantir que la structure ordinaire remplisse son mandat général d'intégration et éviter que certaines tâches et leur financement ne soient reportées sur l'intégration spécifique.

1.3. Rôle des communes

Bien que les communes soient aussi pleinement concernées par les articles de l'OIE, l'ordonnance omet à plusieurs reprises de mentionner l'échelon communal. L'encouragement de l'intégration n'est pas du seul ressort de la Confédération et des cantons. Les communes sont elles aussi directement concernées. Les cantons sont amenés à coopérer étroitement avec les communes. L'échelon communal doit être systématiquement indiqué dans le texte de l'ordonnance, notamment dans l'OIE.

1.4. Lien entre politique d'admission et politique d'intégration

Le lien entre la politique d'admission et la politique d'intégration, tel que compris dans les ordonnances, pose problème. Du point de vue de la politique d'intégration, la sécurité du séjour est essentielle. Nombre d'instruments prévus dans l'OIE (procédures de contrôle et sanctions) reposent avant tout sur un principe de non-intégration. Ce postulat peut sérieusement préjudicier le processus d'intégration.

1.5. Sous-estimation des conséquences des ordonnances en terme de surcroît de travail

Les modifications principales proposées dans l'OASA généreront un surcroît important de travail pour les services cantonaux de migration, ce sans aucune contrepartie financière.

Les tâches supplémentaires que devront assumer les services cantonaux de migration sont totalement sous-estimées par le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM). Tout particulièrement, l'organisation et le contrôle par les services cantonaux de migration de nouvelles exigences précises en matière d'intégration engendreront avec certitude un travail supplémentaire substantiel, tout en alourdissant les processus de travail concernés. La mise en œuvre de conventions d'intégration ou de conditions en la matière (détermination des besoins et des moyens, suivi et contrôle) induira une activité chronophage et bureaucratique certaine, sans compensation financière. Cette activité supplémentaire attendue serait même inutilement poussée à son paroxysme si devait être maintenue l'intention du SEM d'exiger des services de migration que ceux-ci le renseignent systématiquement et dans le détail de toutes les mesures prises par conventions, recommandations ou autres conditions d'intégration dans chaque situation d'espèce, ce à fins essentiellement statistiques.

S'agissant de la disparition du processus d'autorisation d'activité lucrative concernant les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire, au profit d'une simple annonce, il est à relever que ce choix entraînera quant à lui des pertes en termes d'émoluments cantonaux, alors même que l'activité de recueil et de saisie des données demeurera, tout comme l'examen des conditions de rémunération et de travail.

2. Remarques sur les différentes dispositions des ordonnances

2.1. Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative

Ad art. 53a

Il convient de se féliciter de cette disposition. On peut toutefois se demander si la référence à l'article 43 al. 4 LAsi est suffisante, étant donné que la disposition de la loi sur l'asile vise uniquement les requérant-e-s d'asile, mais pas les personnes admises à titre provisoire ni d'autres publics nécessitant d'être protégés. Il est proposé de définir plus précisément les « programmes d'occupation » et d'ajouter également la possibilité de recours à des stages professionnels dans le droit fédéral.

Ad art. 58 al. 1 Durée de validité de l'autorisation de séjour

La possibilité d'accorder directement pour deux ans l'autorisation de séjour initiale ne sera probablement utilisée que parcimonieusement, compte tenu du rapport étroit qui existe entre l'autorisation de séjour et le but pour lequel elle est accordée. Indépendamment de la qualité de l'intégration, ce but peut en effet disparaître de manière abrupte et cette disparition peut à elle seule déboucher sur la fin à bref délai du droit au séjour.

Ad art. 60, al. 1 et 2 Octroi de l'autorisation d'établissement

Comme spécifié dans le rapport explicatif concernant l'OASA, les exigences en matière de connaissances linguistiques deviennent plus contraignantes, dans la mesure où la personne étrangère doit pouvoir attester de son niveau à l'oral et à l'écrit. Dans ledit rapport, il est également précisé que les frais procéduraux relèvent, en principe, de la personne elle-même. Cependant, une situation socio-économique modeste ne devrait pas constituer une entrave en vue de l'accès à une telle procédure.

Ad Art. 62 Octroi anticipé de l'autorisation d'établissement

La possibilité d'obtenir rapidement une autorisation d'établissement est à saluer. Afin d'éviter les inégalités de traitement, il conviendrait toutefois de promouvoir une pratique standard, en indiquant une durée de séjour minimale (par exemple 5 ans).

Ad art. 65 Annonce d'une activité lucrative

L'al. 2 let. d peut être supprimé, étant donné que le respect des conditions de rémunération et de travail qui doit être déclaré dans l'attestation peut déjà être contrôlé et évalué par l'office du travail à partir des informations annoncées à la let. c. Une attestation supplémentaire de la part de l'employeur représente une charge administrative inutile qui n'améliore ni ne simplifie la situation, que ce soit pour l'employé ou pour le contrôle du marché du travail.

L'al. 4 prévoit qu'un tiers chargé des mesures d'intégration peut, à la place de l'employeur, annoncer les données visées à l'al. 2. Or, l'annonce desdites données par des tiers n'est autorisée que pour ceux qui proposent des mesures dans le cadre des programmes d'intégration cantonaux. Dans plusieurs cantons, il existe aussi des prestataires de mesures d'intégration en dehors des programmes d'intégration cantonaux ; ceux-ci travaillent notamment pour le compte des services sociaux communaux ou des autorités du marché du travail et mettent en œuvre des programmes approuvés par le canton. Dans ce cas aussi, le prestataire devrait être autorisé à transmettre les données à la place de l'employeur. Nous proposons dès lors de reformuler l'al. 4 de la manière suivante : « *Dans le cas d'un programme d'intégration cantonal (art. 19 de l'ordonnance du ... sur l'intégration des étrangers) ou d'une mesure d'intégration approuvée par le canton, le tiers mandaté peut, à la place de l'employeur, annoncer les données visées à l'al. 2, let. a à c. [...]* ».

Ad art. 73a et 74a

Du point de vue de l'intégration, la volonté de définir des exigences linguistiques minimales dans le cadre du regroupement familial se comprend. Il convient, néanmoins, de rappeler que le regroupement familial est un droit légitime et facilite l'intégration des personnes concernées s'il intervient dans des délais raisonnables qui ne correspondent généralement pas avec le délai requis pour apprendre la langue d'accueil. Fixer des critères inapplicables légalement n'apporte rien et crée des incertitudes dans les relations avec les autorités. Les articles tels que formulés doivent être supprimés. Les moyens et les modalités prévus pour attester le niveau linguistique méritent d'être clarifiés et précisés.

Ad art. 77f Prise en compte des circonstances personnelles

Il est à craindre que nombre de personnes justement visées par une obligation d'effort d'intégration s'engouffreront dans la brèche offerte par les circonstances énumérées de manière très larges à la let. c et n'apprendront pas une langue ni ne participeront à la vie économique. Nous plaignons donc pour une formulation moins extensive de la let. c.

Ad art. 77g Conventions d'intégration et recommandations en matière d'intégration

L'expression « besoins d'intégration particuliers » employée à l'al. 1 est trop vague et recouvre un grand nombre de situations différentes. Il convient aussi de rappeler que la convention d'intégration est un instrument dont la mise en œuvre requière des ressources très conséquentes pour un résultat questionnable en termes d'efficience. De plus, une convention est, en principe, négociée et signée dans le cadre d'un partenariat, ce qui n'est pas le cas dans ce contexte. Le recours à des recommandations, formulées en étroite collaboration avec les bureaux de l'intégration, sont à privilégier.

Nous relevons par ailleurs que, compte tenu d'une part de l'interdiction d'imposer des conventions d'intégration aux ressortissants UE/AELE ou aux conjoint(e)s de ressortissants suisses et d'autre part du nul effet juridique de recommandations d'intégration à leur égard, cette disposition ne sera certainement pas du tout appliquée à l'égard des bénéficiaires de la libre circulation des personnes ainsi que des conjoint(e)s de ressortissants suisses.

Ad Art. 77h Suivi des mesures relevant du droit des étrangers

Cette disposition est à supprimer absolument. Elle vise à contraindre les services de migration à communiquer au SEM de manière systématique et très précise le détail et le suivi de tout ce que lesdits services feront en matière de conventions, de recommandations ou d'autres moyens portant sur l'intégration. Or, le SEM n'a pas de compétence en la matière car il s'agit de tâches d'exécution du ressort exclusif des cantons (cf. rapport explicatif du 7 novembre 2017, p. 6 chap. 3). Le seul objectif poursuivi vise l'élaboration de statistiques qui ne seront de toute manière pas représentatives de ce que font les cantons, tant les pratiques sont et demeureront diverses. Par contre, cette obligation occasionnerait à nouveau du travail administratif réellement disproportionné à la charge des services de migration.

Ad art. 82c Communication de l'application de mesures disciplinaires requises par les autorités scolaires

Cet article est très préoccupant du point de vue de la politique d'intégration. La référence à l'art. 97 al. 3 let. d quater LEI n'est pas justifiée et il ne semble pas y avoir de fondement juridique en droit pour cet article. Il doit être supprimé.

2.2. Ordonnance sur l'intégration des étrangers

Ad art. 1 Objet

A la let. b, la *contribution attendue de la société d'accueil* doit être évoquée, au même titre que la contribution attendue de la part des étrangers et étrangères.

A la let. c, remplacer « la collaboration de la Confédération et des cantons » par la « collaboration de la Confédération, des cantons et des communes. »

Ad art. 2 Principes de l'encouragement de l'intégration

A l'al. 1, le rôle et la mission des structures ordinaires en termes d'intégration ne sont pas suffisamment explicités. Leur mandat doit être précisé. Proposition de reformulation : « Les structures ordinaires sont tenues de permettre à l'ensemble de la population résidente d'avoir accès à leur offre et d'utiliser le budget ordinaire pour le mandat d'intégration qui leur incombe. »

L'al. 2 part du principe que l'intégration spécifique garantit l'accès aux structures ordinaires, alors qu'elle n'intervient qu'à titre subsidiaire pour combler des lacunes existantes. Nous proposons de compléter comme suit : « ... permettent de faciliter l'accès aux structures ordinaires *et d'améliorer la qualité des prestations dans les institutions.* »

Ad chapitre 2

Les communes doivent expressément figurer dans le titre du chapitre 2, au même titre que la Confédération et les cantons.

Ad art. 4 Encouragement de l'intégration par les cantons

À l'al. 2, les services concernés pourraient penser, à tort, que leur travail d'intégration devrait être indemnisé par l'intégration spécifique. Ceci doit être évité, raison pour laquelle l'énumération n'est acceptable que si l'approche des structures ordinaires est établie clairement et sans ambiguïté à l'article 2, conformément aux modifications proposées.

En outre, si l'importance de la collaboration entre les cantons et les communes est soulignée dans le rapport explicatif, ce n'est pas le cas dans le texte de l'ordonnance. Proposition d'ajout d'un 3^e paragraphe : « Les services cantonaux responsables des questions d'intégration collaborent étroitement avec les services communaux compétents. »

Concernant l'al. 2 let. f, nous relevons que, dans le canton de Fribourg, le Service public de l'emploi a déjà mis en place certaines mesures allant dans le sens de la présente révision de l'OIE, notamment via :

1. des formulaires d'échanges de données entre le SPE et le SpoMi qui permettent :
 - > de communiquer les noms des demandeurs d'emploi ressortissants de l'UE/AELE titulaires de permis L, B ou G, inscrits dans un office régional de placement moins d'une année après leur entrée en Suisse et/ou soumis à une décision d'incapacité au placement ;
 - > d'informer le SpoMi du droit aux indemnités de chômage et des éventuels comportements fautifs de certains assurés communs aux deux dispositifs.
2. des mesures d'intégration financées par l'assurance chômage qui permettent :
 - > d'acquérir les premières bases linguistiques ainsi que les rudiments de la recherche d'emploi et de l'intégration sociale en Suisse.

Ad art. 5 Coordination entre la Confédération et les cantons

La mention des communes doit être ajoutée dans le titre et à l'al. 1.

L'al. 2 constitue une ingérence dans les compétences des cantons. Ceux-ci s'organisent librement et rien ne les oblige à renseigner la Confédération sur leurs activités, en dehors des conventions-programmes. Ce paragraphe doit être supprimé sans être remplacé.

Ad art. 7 Rapports, suivi et évaluation

Comme à l'art. 5, al. 2 OIE, le suivi du Secrétariat d'Etat aux migrations SEM introduit à l'al. 2 constitue une ingérence dans les compétences cantonales, sans compter qu'il occasionne une charge de travail supplémentaire disproportionnée pour les cantons ; il doit donc être supprimé.

En outre, l'expression « personnes ayant des besoins d'intégration particuliers » n'est pas claire et peut être stigmatisante pour les groupes concernés. Elle n'est définie nulle part et est donc problématique. Il convient de la remplacer d'une manière ou d'une autre.

Ad art. 8 Première information et besoins en matière d'encouragement de l'intégration

A l'al. 1, un objectif stratégique du programme est inclus dans l'ordonnance et assorti d'une exigence, en vertu de laquelle les cantons ont l'obligation de fournir la première information à tous les étrangers et étrangères nouvellement arrivés. La première information globale prévue dans cet alinéa empiète sur les compétences du canton, est disproportionnée et impossible à mettre en œuvre. La pratique montre que la plupart des nouveaux arrivant-e-s ont effectivement accès aux informations requises.

La let. c laisse entendre que les migrant-e-s sont seuls responsables de l'égalité des chances s'agissant de leur participation et que celle-ci est garantie par le respect de l'ordre juridique. Or, l'acceptation de la société d'accueil compte tout autant en la matière. La connaissance et le respect de l'ordre juridique ne doivent pas être directement liés à l'égalité des chances s'agissant de leur participation. Il convient, par conséquent, de supprimer la deuxième partie de phrase à la let. c.

Par ailleurs, l'échelon communal doit absolument figurer dans le libellé de l'al. 1, dans la mesure où la première information est souvent délivrée par les communes. C'est d'ailleurs ce qui est encouragé et se fait dans la pratique, par souci de proximité et parce que les communes sont les premières concernées par l'intégration de leurs résident-e-s d'origine étrangère.

Enfin, un point essentiel n'apparaît pas dans les trois catégories d'information mentionnées. Celui qui concerne l'apprentissage de la vie quotidienne en Suisse. Se limiter à la langue, à l'ordre juridique et aux normes est fortement réducteur.

Proposition de formulation pour l'al. 1 :

« Afin de garantir l'égalité des chances, les cantons fournissent aux étrangers et étrangères nouvellement arrivés en Suisse, avec le concours des communes et dans le cadre des programmes d'intégration cantonaux, des informations sur :

- a. l'importance des connaissances linguistiques, de la formation et du travail ;*
- b. les offres destinées à améliorer les compétences linguistiques ;*
- c. la vie quotidienne en général, en Suisse, dans le canton et dans la commune ;*
- d. l'ordre juridique et les conséquences de son inobservation, et les normes et règles de base à respecter. »*

L'al. 2 cite les communes, mais en tant que structures ordinaires, ce qui est faux. L'al. 2 doit être supprimé sans être remplacé.

L'al. 3 est problématique, dans la mesure où il fait d'un objectif de programme une exigence inscrite dans une ordonnance. De plus, comme à l'art. 7 OIE, il y est question des « personnes ayant des besoins d'intégration particuliers », ce qui est imprécis. Le paragraphe doit être supprimé sans être remplacé.

Ad art. 9 Annonce des réfugiés reconnus et personnes admises à titre provisoire en quête d'emploi

L'al. 2 manque de clarté. Les critères qui déterminent l'employabilité d'une personne doivent être précisés. Nous notons à ce sujet qu'une mesure fribourgeoise existante permet de genre d'évaluation de l'employabilité (Mesure d'insertion sociale 170 - Evaluation du potentiel d'employabilité). Elle est financée par le biais des commissions sociales. Le niveau d'employabilité mesuré permet ensuite de valider ou non l'inscription à l'office régional de placement. Ce processus fonctionne à satisfaction et il nous paraît important de le détailler dans l'ordonnance.

Ad art. 12 Forfaits d'intégration

Les négociations sur l'augmentation des forfaits d'intégration étant actuellement en cours dans le cadre de l'Agenda Intégration Suisse, il n'est pas judicieux de préciser le montant actuel du forfait (6 000 francs) à l'al. 1. Toutes les parties impliquées dans les négociations sont d'accord avec le calcul des coûts d'intégration qui figure dans le rapport technique de la Conférence des gouvernements cantonaux CdC du 3 février 2017 et conviennent qu'un forfait de 18 000 francs est nécessaire pour une intégration adaptée aux besoins. On peut donc penser que l'augmentation annoncée du forfait d'intégration à 18 000 francs soit mise en œuvre dès que possible et versée aux cantons.

À la lecture de l'al. 2, on pourrait supposer que le Conseil fédéral peut non seulement augmenter, mais aussi réduire les forfaits, ce qui n'est pas acceptable. De même, il apparaît étonnant que des différenciations soient faites entre les réfugié-e-s. Proposition de reformulation : « *Le Conseil fédéral peut augmenter les forfaits pour l'accueil de groupes de réfugiés en vertu de l'article 56 LAsi.* »

À ce stade, il convient de souligner que la nouvelle structure de l'ordonnance laisse supposer à tort que les articles 14 à 18 OIE ne s'appliquent plus, comme par le passé, uniquement aux autres contributions de l'article 13 OIE, mais également aux forfaits d'intégration. Or, le forfait par personne est versé par la Confédération pour des groupes cibles spécifiques. En vertu de l'article 18 al. 1 OIE (ancienne version), le forfait d'intégration doit être affecté à des fins spécifiques et répondre aux besoins. Aucune autre condition concernant son utilisation n'est prévue. Proposition de reformulation de l'al. 1 : « *La Confédération verse aux cantons un forfait d'intégration unique par personne admise à titre provisoire, réfugié reconnu et personne à protéger titulaire d'une autorisation de séjour, « qui doit être affecté à des fins spécifiques et répondre aux besoins. »*

Ad art. 14 Bénéficiaires

A l'al. 1, on peut considérer que les personnes mentionnées aux let. b à e sont implicitement incluses dans la let. a. Nous privilégions une formulation à la fois plus générale et plus complète : « *a. Personnes ayant des besoins d'intégration ; b. Spécialistes de l'encouragement de l'intégration spécifique et des structures ordinaires ; c. Population locale* ».

Ad art. 15 Domaines d'encouragement

A l'al. 1 let. a : remplacer « première information » par « information ».

A l'al. 1 let. g : le texte suggère que l'accès aux structures ordinaires est garanti par l'encouragement de l'intégration spécifique. Pour cela, il faudrait beaucoup plus de moyens, notamment dans le domaine de l'éducation. Nous proposons donc de remplacer le passage « *garantir aux étrangers l'égalité des chances quant à l'accès aux structures* » par la formulation suivante : « *faciliter l'égalité des chances des étrangers quant à l'accès aux structures.* »

Ad art. 21 Compte rendu et contrôle

L'al. 2 let b demande aux cantons de rendre compte de l'impact des mesures. Leur rapport doit cependant se limiter aux informations auxquelles ils ont accès. Ils ne peuvent mesurer que l'effet direct d'une mesure, c'est-à-dire les progrès réalisés ou les compétences acquises par une personne grâce à la mesure. Quant à l'impact pour la société, il dépend toujours de nombreux facteurs et non d'une seule mesure. Il convient dès lors de supprimer la let. b sans la remplacer. On ne peut par ailleurs pas demander aux cantons des reporting supplémentaires, alors que, dans le même temps, la contribution financière du SEM aux PIC a été réduite.

Ad art. 22 Programmes et projets

Les cantons n'ayant pas toujours été suffisamment associés à la planification des projets, programmes et mesures d'importance nationale, il est proposé d'insérer un alinéa 4 : « *Les besoins des cantons doivent être dûment pris en compte au moment de la planification des projets, programmes et mesures d'importance nationale.* »

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, Madame, Monsieur, l'expression de notre haute considération.

Au nom du Conseil d'Etat :


Georges Godel
Président




Danielle Gagnaux-Morel
Chancelière d'Etat